

学校を中心とした地域活性化の可能性について

——南丹市美山町でのコミュニティ・スクールの展開から——

大 東 貢 生

【要旨】

この小論の目的は、南丹市教育委員会によるコミュニティ・スクールの活動が南丹市美山町の地域住民の活動に新たな展開を引き起こす可能性について、ソーシャル・キャピタルの議論を援用しつつ検討することにある。美山町におけるコミュニティ・スクールと学校を中心とした地域ネットワークや絆の創出は、人々が関わり合うためのネットワークとしての「体制づくり」、互酬性規範を高める「活動づくり」、信頼を高める「関係づくり」を通じ、地域住民間のソーシャル・キャピタルの醸成につながるものと思われる。美山町においては旧村ごとの対抗意識が美山町全体の発展を阻害する可能性があるが、学校を中心とした新たな橋渡し型ソーシャル・キャピタルの醸成が旧村の対抗意識を変えていくことが期待される。

キーワード：コミュニティ・スクール，熟議，ソーシャル・キャピタルの醸成，南丹市美山町，地域活性化

1 問題の所在

この小論の目的は、南丹市教育委員会によるコミュニティ・スクールの活動が、南丹市美山町の地域住民の活動に新たな展開を引き起こす可能性について、ソーシャル・キャピタル論を援用しつつ探ることにある。コミュニティ・スクールとは、保護者や地域住民等がともに知恵を出し合い学校運営に意見を反映させることで、一緒に協働しながら子供たちの豊かな成長を支え「地域とともにある学校づくり」を進める仕組みである（文部科学省 2018 b）。コミュニティ・スクールは地域学校協働本部とともに、学校教育での「地域とともにある学校づくり」と社会教育での「学校を核とした地域づくり」という文部科学省が進める地方創生の一翼を担うものとして期待されている。

この小論で取り上げる京都府南丹市においても 2014 年に発表された「南丹市教育振興基本計画」において南丹市内小学校再編後のすべての小学校に学校運営協議会を設置することが謳われており（南丹市教育委員会 2014: 36）、2016 年度からすべての小学校を順次コミュニティ・スクール化し、熟議（グループワーク・ワークショップ）を実施している。南丹市立美山小学校においても、2016 年度よりコミュニティ・スクール推進校、2018 年度よりコミュニティ・スケー

ルとなり 2019 年 10 月時点で 6 回の熟議を行い、議論を重ねてきている。

先に見たように、コミュニティ・スクールの活動が、保護者や地域住民を巻き込んだ「地域とともにある学校づくり」を目指すのであれば、学校経営への参画のために保護者や地域住民の主体的な活動が必要となる。それでは、南丹市美山町でのコミュニティ・スクールの活動は、これまで「地域振興の先進事例」と言われてきた南丹市美山町での地域住民団体の活動にどのような影響を与えうるのだろうか。ここでは、ソーシャル・キャピタル論を援用しつつ、南丹市美山町の住民団体の活動に新たな展開を引き起こす可能性について展開したい⁽¹⁾。

以下では、コミュニティ・スクールが地域住民の活動に与える影響について、ソーシャル・キャピタル論から展望し、南丹市美山町のこれまでの展開と地域住民の活動について概観し、南丹市教育委員会が南丹市美山小学校において取り組んでいるコミュニティ・スクールでの活動から地域住民の活動の新たな展開に結びつく可能性を見ていきたい。

2 コミュニティ・スクールによるソーシャル・キャピタルの醸成

コミュニティ・スクールによる地域活性化についてソーシャル・キャピタル醸成の立場からの可能性について簡潔にまとめたい（大東貢生 2019）。文部科学省（2015 a, 2015 b, 2018）、文部科学省初等中等教育局参事官付（2016）によれば、学校運営協議会制度であるコミュニティ・スクールは、地域住民が学校と連携することによって、地域住民の個人的な有用感や生きがいにつながるだけでなく、学校を中心とした地域ネットワークや絆の創出につながることが展開されている。そのコミュニティ・スクールに必要とされているのが「熟議」「協働」「マネジメント」という機能であり、熟議にもとづく協働、それを支えるマネジメントが求められている。

また、Putnam, R. D, (1993=2001, 1995=2006)、稲葉陽二（2011）、露口健司（2016 a, 2016 b, 2018）、柏木恵子（2016）、元兼正浩（2017）によれば、ネットワーク、規範、信頼を構成要素とするソーシャル・キャピタルには、結束型、橋渡し型、連結型のつながりがあげられるが、その醸成のためには①人々が関わり合うためのネットワークとしての「体制づくり」、②互酬性規範を高める「活動づくり」、③信頼を高める「関係づくり」が必要とされる。

さらに、コミュニティ・スクールによるソーシャル・キャピタル醸成の可能性について、熊谷慎之輔（2017）、柏木（2016）、大林正史（2016）、諏訪英広・田中真秀・畑中大路（2018）によれば、以下のことがまとめられる。コミュニティ・スクールにおいては、学校運営協議会を「教職員と地域住民・保護者との連携と協働を促す組織」と意味づけることでソーシャル・キャピタルの形成を促す可能性がある。すなわち、学校運営協議会という場と、共同の教育活動における教職員と保護者や地域住民間のコミュニケーションが、教職員と地域住民間のソーシャル・キャピタルの形成を促す。それは、コミュニティ・スクールが教員と地域住民等をつなぐ「場」と「活動」として地域住民同士をもつなぐ機能を有し、そのつながりが地域住民へ「やりがい」や

安心感を与え、それらを基盤としたソーシャル・キャピタルの醸成がなされるからである。その際、地域のキーパーソンが先導して地域住民自らがつながりを紡ぐ多様な「場」と「活動」を作り上げることが醸成の要因として考えられる。

そこで醸成されるソーシャル・キャピタルは、結束型ソーシャル・キャピタルである地縁団体を原動力とするが、橋渡し型ソーシャル・キャピタルの機能に移行する可能性がある。その際、学校が公正と多様性を保障する橋渡し型ソーシャル・キャピタルを醸成するための機能を持つことが期待されている。また、保護者と教職員間、地域住民と教職員間のソーシャル・キャピタルの醸成が保護者や地域住民を巻き込んだ教育活動の創造とともに強化される。つまり、子ども・学校と地域住民の関係性やつながりに加えて、地域住民同士の関係性やつながりを地域活性化の重要な側面と捉えた時、コミュニティ・スクールが橋渡し型ソーシャル・キャピタルの醸成につながると言える。

加えて、コミュニティ・スクールが橋渡し型ソーシャル・キャピタルを醸成することで、ソーシャル・キャピタル全体の長期的維持と発達が可能になること、また、コミュニティ・スクールを関係基盤としてソーシャル・キャピタルを溜めることで、学校が持続可能なソーシャル・キャピタルの醸成を促す拠点となり、子どもたちのソーシャル・キャピタル、さらには将来のソーシャル・キャピタル醸成となる可能性があると考えられる。

それでは、ここで可能性としてあげた、「コミュニティ・スクールによる学校を中心とした地域ネットワークや絆の創出」は①人々が関わり合うためのネットワークとしての「体制づくり」、②互酬性規範を高める「活動づくり」、③信頼を高める「関係づくり」を通じ、地域住民間のソーシャル・キャピタルの醸成につながっているのであろうか。特に、地域内にもともと存在していた地域住民間の結束型あるいは橋渡し型のソーシャル・キャピタルがコミュニティ・スクールによってどのように変容するのか、そこに新たな橋渡し型ソーシャル・キャピタルがどのように醸成されるのか、またその醸成のために「熟議」「協働」「マネジメント」の機能は「体制づくり」「活動づくり」「関係作り」と言うそれぞれの場面においてどのように展開されているのかについて、南丹市美山町を事例として考えたい。

3 南丹市美山町のこれまでの展開と地域住民組織

まず事例として取り上げる南丹市美山町についてその概要と地域住民組織を見ていきたい。南丹市美山町は2006年に八木町、日吉町、園部町と合併し南丹市となったが、合併以前の旧美山町は地域活性化への継続的な取り組みとして、総務省・農林水産省・建設省・国土交通省などから数々の賞を受けている地域であった（湯川宗紀・柴田和子・寺田憲弘2018:18-19）。旧美山町は平成の大合併以前において行政機能を持つ新たな地域連携組織や住民生活の利便性を確保するための社会的企業を起こすなど、これまでにない地域運営のシステムを設け、合併を契機に新た

な地域連携組織を設け地域の振興を図っており、それらの取り組みが、地域振興の先進的な事例として全国の市町等から注目されているとされる（岩松義秀 2016:1）。以下では、こうした南丹市美山町の地域活性化及び住民組織について概観したい。

3.1. 旧美山町の村おこしの歩み

南丹市美山町は、京都府の中央部に位置し、京都市へは 56 km、小浜までは 50 km の距離にあり、北は福井県、東は滋賀県に接する府県境の町でもある。美山町の面積は約 340 km² であり、旧町村単位の比較であれば、近畿地方では奈良県十津川村に次いで大きい。面積は広大であるが、その 97% が山林で田畑は 2% にすぎず典型的な中山間地域の山村である。町には鉄道がなく豪雪地帯であったため、町外へのアクセスが悪く、近隣市町村での通勤も容易ではなかった。行政機構としての旧美山町は、1955 年に知井村・平屋村・宮島村・鶴ヶ岡村・大野村の五カ村が合併して町となったものであり、旧五カ村は美山町内で自治会という形で今も残っている。南丹市美山町の主な産業は農林業であったが、戦後の燃料革命や木材輸入自由化によって衰退し、また 1960 年代の高度経済成長期の都市部への若年人口の流入によって急激な人口減少に見舞われ、減反政策の影響もあり農地の荒廃が目立つようになった（湯川・柴田・寺田 2018:13）。

旧美山町の地域振興は「村おこし」としていくつかの文献にまとめられている。これらの文献から旧美山町の「村おこし」の経緯を見ていきたい。旧美山町の「村おこし」は四期に分かれている。1978 年から 1988 年までの第一期総合計画による「農林業の振興」、1989 年から 1992 年の第二総合計画による「都市との交流と村おこしの推進」、1993 年から 2001 年の第三期総合計画による「グリーン・ツーリズムと新産業おこし」、2001 年から 2006 年の南丹市合併までの「コミュニティ・ビジネスの展開」の四期である（美山町 2004、中野修 2007、高御堂厚 2010、堂下恵 2012、橋本禪 2012、岩松義秀 2016、湯川・柴田・寺田 2018）。

1978 年から始まった第一期「村おこし」は農林業の衰退や若年人口の都市への流出という状況下で「農林業の振興」を目的としていた。荒廃した農地を復興させるための圃場整備や各集落における「農事組合」と「造林組合」の設立によって農業の近代化がめざされた。この過程で特質すべきことは、住民と行政との「集落懇談会」が一年間で 183 回も開催されたことであり、徹底的に住民と行政が話し合っことが新たな村おこしにつながっていく（湯川・柴田・寺田 2018:16）。その結果「田んぼは四角に心は円く」のスローガンのもとに、農地は見違えるように変わり多彩な集落営農が実施された（中野 2007:39）。

第二期の「村おこし」は「都市との交流」を目的として、1989 年に「豊かな自然を生かした村おこしの推進」をキャッチフレーズに始まった。役場内に「村おこし課」が設置され、旧村単位の「村おこし推進委員会」が立ち上がり、地域住民の創意工夫による村おこし事業を展開してきた。同年、都市との交流拠点として調整宿泊施設の「美山自然文化村」がオープンした。また

女性グループによる農産加工品の開発が本格的に始まり、第一期の村おこしで出たアイデアが具体化していった（湯川・柴田・寺田 2018:16-17）。1991年には農業農村の活性化を目指した「緑と清流の京都美山塾」が開講し活性化ビジョンが策定され（岩松 2016:5）、1992年には第三セクター「美山ふるさと株式会社」を設立し、土地・住宅を斡旋する定住促進部門を整備することで、転入者に対する受け入れ体制を整えた（中野 2007:40）。

第三期の村おこしは「グリーン・ツーリズムと新産業おこし」を目的として、1993年より「自然を生かした新産業おこし」や「かやぶきの里美山で自然と向き合うゆとりある休暇を」をキャッチフレーズにグリーン・ツーリズムを推進していく。1993年4月には「美しい町づくり条例」を制定し、同年11月にはかやぶきの民家が多く残る知井地区北集落が国の重要伝統的建造物群保存地区に指定された。この指定によって、美山町は全国から一躍注目を浴びることとなり、美しい農山村の風景を求めて観光客が次々と訪れるようになる。同年「グリーン・ツーリズム整備構想想定委員会」が発足しモデル構想を策定した（中野 2007:40）。また1995年には「緑と清流の京都美山塾」を発展解消し、「美山まちづくり委員会」が発足した（岩松 2016:5）。この観光化の流れに乗り、観光農園・民宿・旅館の開業、青空市場の開設、農産加工品の開発、土産物開発などの新産業起こしの取り組みが展開された。

2001年からは第四期の村おこしとして、「自らの地域は自らの手で」や「めざせ日本一の田舎づくり」をキャッチフレーズにして、各集落の自治体やむらおこし推進委員会、地区公民館が改組され、旧村ごとに5つの「地域振興会」が設立された。地域振興会には地域住民と行政がより身近になるように町から職員が派遣され、地域振興会の事業展開を支援するとともに、住民の利便性を考慮して、窓口サービスも設けられた。そして、住民の利便性の向上、地域課題の掘り起し、人材の発掘および育成の三つを軸とし各地域自らが地域振興策を企画立案し、それを行政や民間が支援するという形で村おこしが行われた（中野 2007:41、高御堂厚 2010:7-8、湯川・柴田・寺田 2018:18）。さらに1998年の美山町農協の周辺農協との合併による支所廃止後の対応として、廃止される農協支所の土地と建物を町が買い上げ旧村を単位とした住民出資による有限会社が設立された。これにより鶴ヶ岡地区の「タナセン」、大野地区の「大野屋」、知井地区の「知井の里ショップ21」、平屋地区の「ネットワーク平屋」が設立された。全組織が日用品の販売だけでなく、農産物や特産品の販売、高齢者の福祉活動などを行っている（橋本禪 2012:454）。

以上のような村おこしは時代の波に押されながら、時代のうねりを見極める先見性、そして指導力のあるリーダーによって行われてきた（高御堂 2010:8）。

3.2. 南丹市美山町における地域住民組織

岩松によれば、合併後の美山町は南丹市の中心機能が遠方にあり支所機能も地域振興課と市民生活課のみになったにもかかわらず、地域住民組織や関係団体との連携による地域社会の運営により地域社会の振興がはかられているという（岩松 2016:7）。先にみたように「農事組合」「造

林組合」「村おこし推進委員会」「美山自然文化村」「緑と清流の京都美山塾」「美山ふるさと株式会社」「美山まちづくり委員会」「グリーン・ツーリズム整備構想想定委員会」「地域振興会」に至る地域住民の主体的な活動が、美山町を支えてきたといえるであろう。以下では、現在に至るまで南丹市美山町の地域住民組織の一翼を担っている地域振興会と美山まちづくり委員会を見ていきたい。

地域振興会は2000年に知井・平屋・宮島・鶴ヶ岡・大野の旧村単位の5つの小学校区ごとに5つあった農協の支所が1つに集約されたことで、住民が生活必需品等の確保に支障を来す恐れがあったことから住民出資による有限会社が農協支所跡に設けられ、その農協合併の危機感から平成の大合併に向けた新たな住民自治組織として創設されている。旧村ごとに地域振興会を設置し地域を活性化することで旧美山町全体の活性化を図るというコンセプトがあり、集落、地域、町の各組織も少子高齢化で担い手も不足となっていたことから、「自治会」「村おこし推進委員会」「公民館」の住民組織を再編し、行政事務の一部を旧村に移すことで行政の住民サービス機能を確保した上で、新たな美山町をつくるということによって出来たものである（岩松2016:9）。

地域振興会は旧美山町の組織再編モデルに基づき、基本的には振興会のもとに、企画総務部、地域振興部、生涯学習・社会部が設置されている。自治会との違いは、地域振興会が、旧自治会、公民館、村おこし推進委員会という旧来の組織における会員の高齢化や役員の重複など非効率な体制を再編し組織をスリム化していることと、地域内外の団体との連携のシステムを構築していることにある。また、それぞれの持つ組織の地域課題を統一し、中長期にわたる地域の将来像を明確にする地域ビジョン（地域振興計画等）を共通の認識として持っていることも特徴である。加えて行政からの支援として南丹市から嘱託職員が配属され、戸籍関係、公金の処理といった行政の窓口業務が行われている。財源も各地域振興会の世帯の振興会費と南丹市の補助金によって賄われている。地域振興会は、行政との連携も行いながら、行政が行ってきた或いは行政の範囲を超える様々な分野における公的サービスについて、多様な主体で構成される地域振興会がネットワークを形成して公共政策の主体となり、小学校区ごとに課題の解決を行っている（岩松2016:9-11）。

美山まちづくり委員会は、1991年に農業農村活性化を目指して設立されていた「緑と清流の京都美山塾」を1995年に発展解消し、「美山まちづくり委員会」として設けられたが、2001年に地域振興会が出来てからはその活動が休止されていた。その後、平成の大合併を機会に2005年に再開されている。この委員会の目的は、行政と住民および住民組織間の連携を強化することで、住民による地域の発展と魅力あるまちづくりを推進することである。委員会は、公募と推薦による7名の委員で構成され、住民組織、第三セクター等の連携による地域課題解決、新市である南丹市へのまちづくり提案や南丹市との連携による地域振興策の実践を行っている。委員会の事務局は南丹市美山支所が担っており、行政との協働のもとに地域づくりが進められている（岩松2016:13）。

美山まちづくり委員会の活動としては、各地域振興会、南丹市美山支所で構成する美山地域振興連絡協議会など地域団体との定例会議により地域課題を情報共有することや、美山まちづくり委員会が中心となって地域団体とともに南丹市や京都府への要望・陳情・政策提言を行うこと、南丹市との連携による地域振興策の実現、農業振興策、環境保全・景観対策、人材育成などが挙げられる。美山まちづくり委員会においては、有職者の意見を取り入れながら参加型の基金を導入するなど、早くから基金のような制度にも目を向け、また地域振興会と連携し、国・京都府・南丹市の補助金や交付金などの財源を確保し事業を展開している。また、高度経済成長を機に農林業から観光産業への転換が図られているが、観光産業自体が発地型から地域資源を活かした着地型に変わりつつある中、美山まちづくり委員会が中心となって新たな観光組織である美山エコツーリズム推進協議会を2010年に設立している（岩松 2016:13-14）。

美山まちづくり委員会については、地域振興会をはじめとした地域団体をまとめて美山町内の連携を図るとともに、地域の要望・陳情など京都府や南丹市へのパイプ役として行政との連携を行うことや、基金を創設し住民団体への補助を行うなど、合併後の美山の総合調整機能として美山を牽引してきたという点での存在意義は高く、委員としての人数は少ないものの多様な構成メンバーでこれまで町が担っていた役割を果たしているものと考えられる（岩松 2016:14）。

旧美山町の成功要因のひとつとして岩松は、上記のような地域住民組織による役割分担を指摘している。小学校区ごとの旧農協支所での日々の住民生活用品の確保を住民出資による社会的企業が担い、地域振興会が住民窓口サービスなどの行政機能を持ち地域内の振興事業や地域内の団体との連携を行い一定の財源を確保しながら各分野にわたり事業を展開していることで、住民生活機能の確保だけではなく、農業や観光の振興につながる役割を担っている。また、地域課題を総合的に調整し、美山全体の課題として、国・京都府・南丹市と対外折衝する機能を美山まちづくり委員会が担っていることで地域課題の解決につなげていると言う（岩松 2016:16）。

こうした地域振興会や美山まちづくり委員会の在り方が、町内の多様な組織、特に移住者が中心に活動していることが多いNPO組織との連携や、町外との連携、特に佛教大学との地域包括協定による連携にもつながっていると考えられる。ではなぜ美山町でこうした連携が前進したのであろうか。第一期「村おこし」において、住民と行政との「集落懇談会」が一年間で183回も開催され、徹底的に住民と行政が話し合っことが新たな村おこしにつながっている（湯川・柴田・寺田 2018:16）と述べたが、田中滋によればそこには美山町の人々の「異質なるもの」への受容性の高さを指摘する。田中によれば、対立を契機としてこそ確固たる連携や協調が得られるという。つまり美山町では「異質性の相互承認にもとづく対立の調停」過程が「異質なるもの」の受容性を生んでいると言う（田中滋, 2018:10-11）。

3.3. 南丹市美山町の課題と地域住民組織

中野は美山町の課題を、地域固有の「伝統」「歴史」「風習」などを地域振興の資源として掘り

起し、再認識し、地域住民主体で磨き育てることにより、美山町並びに南丹市の全体的な発展へとつなげる（中野 2007:41）ことと述べているが、そのために必要とされることは何であろうか。先に見たように、旧美山町は2006年に八木町、日吉町、園部町と合併し南丹市となった。合併により美山町も大きな影響を受けており、例えば2004年の美山町独自の農産物認証制度である美山農産物認証制度実施要項は、合併時に基準の共有や栽培指導・確認体制の構築が障壁となり合併時に新市に引き継がれなかったこと、地域振興会は南丹市に引き継がれたが、美山町とその他の地域で組織や活動内容さらには行政支援体制に差があり、特に地域振興会への事務職員や補助金交付が継続しており（橋本 2012:454）、今後も南丹市がこうした支援を行うのかは未知数である。

さらに、地域住民の意識にも課題がある。堂下によれば、旧美山町は昭和の大合併として1955年に知井村、平屋村、宮島村、鶴ヶ岡村、大野村が合併することで誕生したが、美山町となっても旧五村はそのまま地区として置き換えられ、現在でもこの地区が地域振興会や旧農協施設店舗を始め、地域行事や祭りごとの単位となっており、多くの住民の帰属意識は美山町でなく旧五村にあるという（堂下 2012:89）。また湯川も現地ヒアリングを通じ、感覚が五つとも違う旧五村の対抗心は想像以上に強く、美山町以外の町村からはあきれられるぐらいのものであったという（湯川 2018:268）。このことはさらに平成の大合併を契機として旧村単位のアイデンティティが露出・再強化され、再浮上する可能性があるが、そのことが行政単位としての南丹市に帰属しつつ、美山での共通の体験や記憶を持ち、幾層にも文化や歴史が重なった地域に住む多層的なアイデンティティをもつ住民によるまちづくりの可能性を生むという（湯川 2018:273-275）。

次にはその可能性のひとつとなりうるかもしれない、美山小学校でのコミュニティ・スクールの活動を取り上げたい。

4 南丹市美山町でのコミュニティ・スクールの展開

先に見たように、南丹市教育委員会は2014年に発表された「南丹市教育振興基本計画」において南丹市内小学校再編後のすべての小学校に学校運営協議会の設置を謳っている（南丹市教育委員会 2014:36）、その後2016年からすべての小学校を順次コミュニティ・スクール化し、熟議（グループワーク・ワークショップ）を実施している。南丹市立美山小学校も2017年度よりコミュニティ・スクールとなり、学校運営協議会を中心に2019年10月時点で計6回の熟議を行い、議論を重ねてきている。以下では、コミュニティ・スクール設置に関する南丹市教育委員会の動きと南丹市立美山小学校でのコミュニティ・スクールの活動の推移、これまでの活動の到達点についてまとめたい。

4.1. 南丹市立美山小学校でのコミュニティ・スクールの活動

南丹市立美山小学校は2016年4月に、旧村である五地区にあった旧知井小学校、旧平屋小学校、旧宮島小学校、旧鶴ヶ岡小学校、旧大野小学校が統合して開講した学校である。合併当時5校の児童数は各16～34人と少なく、全15学級のうち7学級が複式学級であった。統合後の美山小学校も児童数は少なく2019年4月現在139名である。統合後に美山小学校の通学圏は広くなり、最も遠い児童は約1時間かけてバスで通学している状況である。統合当時の京都新聞によれば、多くの友達と学べる教育環境を歓迎する保護者や児童がいる一方、長距離通学を強いられる家庭や小学校を核にコミュニティを形成してきた住民からは反発の声が少なくないという（京都新聞2016.2.17）。

美山小学校は2016年の統合後、コミュニティ・スクール推進校としてコミュニティ・スクール推進委員会を設置し活動を行い、2018年度より学校運営協議会制度を採り入れコミュニティ・スクールとなった。また先に述べたコミュニティ・スクールに必要な熟議についても、南丹市教育委員会がすべての小学校に熟議開催の要請を行ったことから、美山小学校においても、2016年度末に1回、2017年度に3回、2018年度に2回熟議を行っている。熟議の参加者は、実施主体の美山小学校から教職員とコミュニティ・スクール推進委員・学校運営協議委員、地域代表として美山まちづくり委員（地域振興会会長兼任）、行政として南丹市役所職員、また、小学校統合後美山町内が1小学校1中学校になり校区が重なったことがあり、美山中学校教職員や美山中学校学校評議員、第2回目より、美山小学校保護者（PTA運営委員）と少子化・人口減少に対応した活力ある学校教育推進委員が参加している。開催時間は、当初夕方だったが第3回より夜間に開催され、概ね90分程度である。参加人数は当初30名程度であったが、教育委員会や小学校が積極的に参加を呼びかけた回は参加者が多くなり、美山町で活動している大学生やPTA運営委員でない保護者が参加した際には、44名、62名の参加となっている。開催場所は、第1回から第4回まで美山小学校で行われていたが、1小学校1中学校であるため、第5・6回は美山中学校で行われている。

熟議はグループワークで行うことを基本としている。4～6名がグループとなり、まずテーマについて各自の思いをA5用紙や付箋に書き、その後グループで模造紙に似たような付箋をまとめ、最後に発表を行う形式である。熟議のテーマは「美山の子どもたちにどう育ってほしいか」「子どものよさをとらえて地域と学校でいっしょに取り組めることを考えよう」「さらに伸ばしたい力について具体的な方策を考えよう」「子どもたちに学ばせたい美山ことを考えよう」「美山の子どもたちにどんな社会人になってほしいか」「美山の地域の力をどう生かすのか」であり、美山町の持つ地域資源をどのように教育に生かすのかが、全体としてのテーマとなっている。なお、最初にウォーミングアップとして各自が社会人になったときによかった子どもの時の経験などを書いてもらうワークを行う回、また最後にテーマについての具体的な授業の提案などがある回もあった。

4.2. 美山小学校におけるコミュニティ・スクール実践の成果と課題

美山小学校がコミュニティ・スクールの指定を受けてから1年、熟議を開始してから2年が経過した。南丹市教育委員会担当者のコミュニティ・スクールに対する当初の狙いは、文部科学省のいう学校を核とした地域起こし、学校を核とした地域づくり、のモデルを作りたいという思いであった。2016年度の小学校統合により校区が広がる中で、地域の学校という意識が低下することに危機感を覚え、コミュニティ・スクールを活用して、新たな「地域と共にある学校づくり」を目指すことを考えた。つまり、「地域を再生する為に、まず学校では何が出来るかをみんなで考える」ことがこれからの目指す方向である定めたという。その中で、2015年度に文部科学省の委託事業を受けた研究の中で、コミュニティ・スクール化するためにみんなの意識を共有するツールとして熟議の重要性を認識していったという。

特に美山町は、コミュニティが小さく地域の教育に掛ける関心が高いため、コミュニティ・スクール化の成果が早く表れるのではないかという思いがあった。美山町は五十何年前に合併しているにも関わらず旧村の意識が強く、「あそこの地域には負けない」的な対抗意識がかなり強い。そのため、美山町全体の発展のために何をしなければならないか、協力をしていく必要があるのかという状況にならない。統合された美山小学校をコミュニティ・スクール化することで、これからの美山の子どもたちのために美山町全体として何をする必要があるのかを考え実行することで、旧村の連携ができればいいなと考えたという。

それでは、美山小学校のコミュニティ・スクールは地域にどのような影響を与えているのだろうか。以下では、美山小学校学校運営委員に対するインタビューからいくつかの示唆を得たい。

美山小学校学校運営委員によれば、熟議の成果としては「もっともっと地域のみなさんと一緒に子どもたちを育てていかなければいけない」という思いが委員の中に生じたという。これまで教育について学校任せであった学校運営協議会委員や保護者が、熟議の中で教育に関わる意見を積極的に言うことが増え、さらに熟議を離れて、地域の集まりで子どもたちの教育のことを話すこともでてきたという。

ただし、学校運営協議会で、熟議で出た意見をまとめて、具体化することはまだできていない。学校運営協議会委員と学校がコミュニティ・スクールを意識して協議の場できちんと協議ができればいいが、認識がそこまで双方にないことが課題である。熟議で話し合った内容を具体化できないのは体制の問題、学校の管理職のリーダーシップやマネジメントの問題がある。特に学校運営委員や学校自体に「教育のことは学校に任せておけ」というスタンスがあり、コミュニティ・スクールの実現が難しくなっている。

学校運営協議会でこれまで実現したことといえば、統合前には地域に小学校がありチャイムや子供たちの声が聞こえたが、統合後は聞こえなくて寂しいという意見が地域から出て、防災無線で子どもたちの声を流すことにしたことであるという。今後、学校運営協議会委員に美山まちづ

くり委員の方々にも出てもらっているので、美山町の課題である定住促進や山村留学などの話があってもいい。また、これまでは熟議の参加者の選択は学校任せであったが、今後は地域でがんばっている様々な方に参加してもらいたいという。例えば、2016年度の統合を機として始まった美山小学校での地域連携科目である「美山学」は美山小学校がコーディネートする形で地域の人々に講師をお願いしている。この「美山学」の講師の方にも呼びかけ、地域が学校のためにできることについて話したいという。

また「美山学」とともに、美山まちづくり委員会が学校・PTAと開始した体験学習である「美山クラス」においてもコミュニティ・スクールの体制自体がきちんと整ってくれば、学校・保護者・地域の分担によりカリキュラム内で運営できるのではと思う。特に今の「美山学」だとしても学校負担が大き過ぎるので、地域側がきちんと役割を果たしていく必要がある。

コミュニティ・スクールに対する今後の方向性として、学校運営協議会委員のひとは以下のように述べる。地域と学校と保護者が、同じビジョンを持って子どもたちの将来のことを考えるということは、地域のことに對して将来見据えた上で地域づくりをするのと同じことである。美山の良さを生かして子どもたちの成長を促すということは、それが地域づくりにもつながる。子どもの教育が必然的に美山の魅力を発信するという、外向きへのPRにもつながる。美山で子育てしたいという人が増えてくれば、IターンUターンにもつながる。だからぜんぶつながっているという。

4.3. 美山小学校のコミュニティ・スクールの可能性

こうした動きは先の行政担当者によれば「地域とともにある学校づくり」の当事者として、学校運営協議会委員が地域側の主体としての認識を持ち出したことであるという。これまでどちらかと言えば、教育に対して学校任せであった、あるいは学校に遠慮していた地域の人々が、地域の子どもたちのために主体的に学校と協力して何ができるのかを考える場として、コミュニティ・スクールが機能し始めたといえるであろう。

こうした学校運営協議会委員の意識は何を予期させるであろうか。この小論の第2章のまとめからすれば、人々が関わり合うためのネットワークとしての「体制づくり」を通じ、学校運営協議会委員の中に、「地域とともにある学校づくり」の主体であるとの意識が生じたといえるのではなかろうか。このことは、旧村を統合した美山小学校のコミュニティ・スクールにおいて、互酬性規範を高める「活動づくり」、信頼を高める「関係づくり」を通じ、旧村の境界を突破した地域住民間のソーシャル・キャピタルの醸成につながる可能性があることを示唆しているであろう。旧村に存在したソーシャル・キャピタルはどちらかと言えば結束型ソーシャル・キャピタルであったが、先にも述べたようにコミュニティ・スクールを介して醸成されるソーシャル・キャピタルは橋渡し型である。美山町においては地域振興会に存在していた結束型ソーシャル・キャピタルと美山まちづくり委員会に存在していた橋渡し型ソーシャル・キャピタルが美山小学校の

コミュニティ・スクールによって、学校を中心とした新たな橋渡し型ソーシャル・キャピタルが醸成されることによって、地域振興会と美山まちづくり委員会をはじめとして、さまざまな美山町内にある地域団体や NPO 団体がつながることができるようになるかもしれない。それは、湯川の言う多層的なアイデンティティをもつ住民によるまちづくりの可能性を育むことになるかもしれない。

5 要約と課題

この小論の目的は、南丹市教育委員会によるコミュニティ・スクールの活動が、南丹市美山町の地域住民組織の新たな展開に結びつく可能性について、ソーシャル・キャピタル論を援用しつつ探ることにある。「コミュニティ・スクールによる学校を中心とした地域ネットワークや絆の創出」は①人々が関わり合うためのネットワークとしての「体制づくり」、②互酬性規範を高める「活動づくり」、③信頼を高める「関係づくり」を通じ、地域住民間のソーシャル・キャピタルの醸成につながっている（以上 2.）。南丹市美山町の村おこしは四期に分かれるが、地域固有の「伝統」「歴史」「風習」などを地域振興の資源として掘り起し、再認識し、地域住民主体で磨き育てることにより、美山町並びに南丹市の全体的な発展へとつなげてきた。それは「異質なものの」への需要の高さと指摘される。一方、地域住民主体の活動に対する課題も見られる。その例が、旧村ごとの対抗意識が、美山町全体の発展を阻害する可能性である（以上 3.）。南丹市美山町でのコミュニティ・スクールの展開は、2016 年の美山小学校の統合後より始まるが、2 年間で 6 回の熟議の結果から、学校運営協議会委員を始めとする地域住民が学校経営の主体としての認識を獲得しつつあることが示唆された。このことは、学校を中心とした新たな橋渡し型ソーシャル・キャピタルを醸成し、旧村の対抗意識を変更する可能性があることをまとめた（以上 4.）。

引き続き、美山小学校のコミュニティ・スクールの活動に参加しつつ、ここに述べた可能性について、より詳細にまとめたい。

注

- (1) 平成 25～27 年度佛教大学総合研究所プロジェクト研究助成「人口減少社会における持続可能な地域モデルの構築に関する研究」の研究代表者である的場信樹は、その研究報告書において地域モデルをひとつの自律分散システムとして考えると述べている。的場によれば、自律分散システムとは市場経済のように全体を統合する中枢機能を持たず自律的に行動する各要素の相互作用によって全体として機能するという。そしてこの自律分散システムの典型は「ソーシャル・キャピタル」に見ることができるという（的場信樹 2017:3）。自律分散システムとしての地域社会では、住民、自治体、NPO、企業などの団体は地域社会を構成する主体であるが、その主体である関係者が十分に話し合うことができその決定を正確に実行することができれば、その結果は関係者にとってより効率的であり、このような選択の結果を合理的とする、すなわち「配分の効率性」や「全体の合理性」と捉えている（的場 2017:6）。この小論においても、コミュニティ・スクールにおいて、教員、保護者、地域住民が、十分に話し合うことができその決定を正確に実行できる可能性としての熟議が醸成するソーシャル・キャピタルを視野に入れている。

文献

- 堂下恵, 2012, 『里山観光の資源人類学－京都府美山町の地域振興』新曜社.
- 稲葉陽二, 2011, 「ソーシャル・キャピタルとは」, 稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聡他編『ソーシャル・キャピタルのフロンティア－その到達点と可能性－』ミネルヴァ書房, 1-9.
- 橋本禪, 2012, 「美山町における村おこしの歩みと今後」『農村計画学会誌』31(2), 453-454.
- 岩松義秀, 2016, 「過疎地域を支える地域振興の組織及び連携：美山における地域振興システムの分析から」『龍谷大学大学院政策学研究』(5), 1-19.
- 柏木恵子, 2016, 「学校と地域の連携による校区ソーシャル・キャピタルの醸成」, 露口健司編, 『ソーシャル・キャピタルと教育「つながり」づくりにおける学校の役割』, ミネルヴァ書房, 64-86.
- 熊谷愼之輔, 2017, 「地域と学校の連携・協働の在り方 (1) 「社会に開かれた教育課程」と「学校を核とした地域づくり」のつながり」『地域学校協同推進のための地域コーディネーターと地域連携担当教職員育成ハンドブック』社会教育実践研究センター, 99-105.
- 南丹市教育委員会, 2014, 『南丹市教育振興プラン－南丹市教育振興基本計画』.
- 的場信樹, 2017, 「自立分散システムとしての持続可能な地域モデル」『佛教大学総合研究所共同研究成果報告論文集』(4), 1-7.
- 美山町, 2004, 『京都府美山町における村おこしの取り組みと課題』.
- 文部科学省, 2015, 『中央教育審議会答申 新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について』.
- , 2018 a, 『コミュニティ・スクール 2018～地域とともにある学校づくりを目指して～』.
- , 2018 b, 「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）」.
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/, 2019. 1. 3.).
- 文部科学省初等中等教育局参事官付, 2016, 『「学校運営協議会」設置の手引き コミュニティ・スクールって何?! ～魅力からつくり方まで, お教えします～』.
- 元兼正浩, 2017, 「地域と学校の連携・協働の在り方 (2) 地域におけるソーシャル・キャピタルの醸成のために」『地域学校協同推進のための地域コーディネーターと地域連携担当教職員育成ハンドブック』, 社会教育実践研究センター, 106-112.
- 中野修, 2007, 「美山における村おこしの歩みと今後の課題」『農林計画学会誌』26(1) 39-41.
- 大林正史, 2016, 「コミュニティ・スクールの指定によるソーシャル・キャピタルの形成」, 露口健司編, 『ソーシャル・キャピタルと教育「つながり」づくりにおける学校の役割』, ミネルヴァ書房, 123-139.
- 大東貢生, 2019, 「学校を中心とした地域活性化の可能性について－コミュニティ・スクールとソーシャル・キャピタルの関係から－」『佛大社会学』(43), 34-44.
- Putnam, R. D, 1993, *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*, Princeton University Press
=2001, 河田潤一訳『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造－』NTT 出版.
- , 1995, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of America*, New York: Simon & Schuster Paperbacks=2006, 芝内康文訳『孤独なボウリング－米国コミュニティの崩壊と再生－』柏書房.
- 露口健司, 2016 a, 「教育分野におけるソーシャル・キャピタルの位置」, 露口健司編, 『ソーシャル・キャピタルと教育「つながり」づくりにおける学校の役割』, ミネルヴァ書房, 1-9.
- , 2016 b, 『「つながり」を深め子供の成長を促す教育学』ミネルヴァ書房.
- , 2018, 「ソーシャル・キャピタルによる教育問題の解決」『ソーシャル・キャピタルで解く現代の教育問題』(露口健司研究代表(基盤研究 B)「教育政策がソーシャル・キャピタルの醸成に及ぼす影響」科学研究費研究成果報告書), 1-12.
- 諏訪英広・田中真秀・畑中大路, 2018, 「第3章 学校運営協議会設置による地域活性化－ソーシャル・キャピタル論の視座から－」『ソーシャル・キャピタルで解く現代の教育問題』(露口健司研究代表(基盤研究 B)「教育政策がソーシャル・キャピタルの醸成に及ぼす影響」科学研究費研究成果報告書), 51-63.

高御堂厚, 2010, 「美山町自然文化村の地域活性への取り組み」『国立公園』(694), 7-10.

田中滋, 2018, 「序章 山村と近代, 山村とポストモダン」田中滋編『都市の憧れ, 山村の戸惑いー京都府美山町という「夢」』晃洋書房, 1-12.

湯川宗紀 2018, 「第11章 平成の大合併ー美山町から南丹市へー」田中滋編『都市の憧れ, 山村の戸惑いー京都府美山町という「夢」』晃洋書房, 259-275.

湯川宗紀・柴田和子・寺田憲弘 2018, 「序章 山村と近代, 山村とポストモダン 補論 美山町の概要」田中滋編『都市の憧れ, 山村の戸惑いー京都府美山町という「夢」』晃洋書房, 13-20.

〔付記〕

本論は, 佛教大学総合研究所平成30・令和元年度常設研究助成「南丹市の地域社会と佛教大学の地域連携活動に関する研究」(研究代表 近藤敏夫), 及び平成25~27年度佛教大学総合研究所プロジェクト研究助成「人口減少社会における持続可能な地域モデルの構築に関する研究」(研究代表 的場信樹), 平成28~30年度科学研究費(基盤研究B)助成「人口減少社会における持続可能な地域モデルの構築に関する研究」(研究代表 的場信樹)による研究成果の一部である。

(おおつか たかお 共同研究研究員／佛教大学社会学部准教授)